

平成27年（行コ）第16号 給与等請求控訴事件

原告 日本国家公務員労働組合連合会行政職部会外359名

被告 国

## 準備書面（4）

2016年9月12日

東京高等裁判所第17民事部 御中

控訴人ら訴訟代理人

弁護士 岡村 親 宜

同 佐久間 大 輔

同 小部 正 治

同 加藤 健 次

同 山添 拓

同 尾林 芳 匡

同 萩尾 健 太

同 三澤 麻衣子

同 野本 夏 生

同 佐渡島 啓

## 目 次

第1	違憲立法審査権の適切な行使を求める	1
1	憲法28条違反の国公法を合憲とした裁判所の歴史的責任	1
2	合憲論をかりうじて支えてきた人事院勧告制度の存在	1
3	憲法違反の立法を正当化する詭弁を許してはならない	3
第2	「我が国の厳しい財政事情及び東日本大震災の復興財源」は給与減額支給措置の必要性の根拠にはなり得ない	4
1	国家公務員の賃下げをしても財政事情は好転していない	4
2	給与減額措置は東日本大震災の復興財源としても機能していない	5
第3	給与減額立法は判例違反—原判決の「政府は人事院勧告を尊重する姿勢を示していた」との判示は事実誤認—	8
1	全農林昭和57年人勧凍結反対闘争事件最高裁判決の判示	8
2	「政府は人事院勧告を尊重する姿勢を示していた」との判示は事実誤認	8
2	原判決が認定した事実は「人事院勧告軽視」を裏付けている	11
第4	団体交渉権侵害に基づく給与改定・臨時特例法の違憲・無効	12
1	政府の交渉態度の違憲・違法性	12
2	憲法28条の保障は国家公務員にも及ぶことへの原判決の無理解	14
3	勤務条件法定主義を根拠とする「団体交渉義務の限界」の誤り	15
4	結論	17

## 第 1 違憲立法審査権の適切な行使を求める

本件は、人事院勧告を経ないで国家公務員の給与を減額する法律が憲法 28 条に違反するかどうか、正面から問われている事件である。

高裁の審理の終結にあたり、国家公務員の労働基本権を制約する国公法に対して、裁判所が憲法 28 条との関係でどのような姿勢をとってきたのかを改めて論じたうえで、裁判所が今度こそ、憲法が与えた違憲立法審査権を適切に行使することを求めるものである。

### 1 憲法 28 条違反の国公法を合憲とした裁判所の歴史的責任

(1) 憲法 28 条は「勤労者の団結する権利及び団体交渉その他の団体行動をする権利は、これを保障する」と規定する。ここでいう「勤労者」には国家公務員も含まれることは異論がない。労働者にとって争議権を含む労働基本権は、労働条件を維持・向上させることによって、労働者と家族の生存権を実現する必要不可欠の権利である。

ところがわが国では、占領軍の指示に基づく 1948 年の国公法「改正」によって、国家公務員の争議行為を刑罰によって全面的に禁止するなど、国家公務員の労働基本権を大きく制約してきた。国公法は、「改正」当初から、憲法 28 条に違反するという批判を受け続けてきた。

(2) 国公法による国家公務員の労働基本権の制約は、政治的行為の禁止規定とともに、本来、占領の終了とともに廃止されるべきものであった。

ところが、占領終了後も、わが国の国会は、憲法違反の国公法の規定を改正されないまま維持した。さらに、違憲立法審査権を有するわが国の最高裁判所は、1973 年の全農林警職法事件判決以来、国家公務員の労働基本権を制約する国公法は憲法に違反しないと判断し続けてきた。

憲法に違反する法律を合憲として生かし続けてきたことに対する裁判所の責任もまた重大である。

### 2 合憲論をかりうじて支えてきた人事院勧告制度の存在

(1) では、最高裁は、どのようにして国公法が憲法 28 条に違反しないとして

きたのか。一連の判決の中で、人事院勧告制度は合憲性を基礎づける「代償措置」の中心的な意義を有するものとして位置づけられてきた。

全農林警職法事件判決の岸・天野両裁判官は補足意見で、「この代償措置こそは、争議行為を禁止されている公務員の利益を国家的に保障しようとする現実的な制度であり、公務員の争議行為の禁止が違憲とされないための強力な支柱なのである」とし、「もし仮りにその代償措置が迅速公平にその本来の機能をはたさず實際上画餅にひとしいとみられる事態が生じた場合には、公務員がこの制度の正常な運用を要求して相当と認められる範囲を逸脱しない手段態様で争議行為にでたとしても、それは、憲法上保障された争議行為であるというべきである」と述べている。

1982年の人事院勧告の凍結に抗議するストライキに対する懲戒処分 of 効力が争われた全農林人勧スト処分事件において、最高裁は「政府は、人事院勧告を尊重するという基本方針を堅持し、将来もこの方針を変更する考えはなかった」ことを主な理由に挙げ、「本件ストライキの当時、国家公務員の労働基本権の制約に対する代償措置がその本来の機能を果たしていなかったということができない」として、ストを理由とする懲戒処分を有効とした。この判決の中で、河合・福田両裁判官は補足意見で、「適切な代償措置の存在は公務員の労働基本権の制約が違憲とされないための重要な条件なのであり、国家公務員についての人事院勧告制度は、そのような代償措置の中でも最も重要なものというべきである」と、人事院勧告制度の重要性を強調している。

(2) もっとも、わが国の人事院勧告制度は、国家公務員の労働基本権制約の代償措置としてはきわめて不十分であるとILOから再三批判されていることを忘れてはならない。

いずれにしても、政府が人事院勧告制度を守ることが合憲論の最低限の条件とされてきたという厳然たる事実を軽視することは許されない。本件のように、政府が人事院勧告を経ないまま独自の立法措置によって国家公務員の賃金を減額するなどという事態は、歴代の最高裁の裁判官の誰ひとりも予想していなかったに違いないのである。

### 3 憲法違反の立法を正当化する詭弁を許してはならない

(1) 本件の給与減額は、政府が「自律的労使関係制度」の確立という名の下に、人事院勧告によらない国家公務員の給与減額を実行しようとしたことに端を発している。このこともまた否定しようのない事実である。すなわち、政府が従来 of 憲法解釈を自らの手によって変えようとしたのが本件の本質である。

この点で、安倍内閣が従来 of 憲法 9 条 of 政府解釈を強引に変更して集団的自衛権の行使を容認した上、「違憲」という多くの憲法学者の指摘を無視して、安保法制を強行成立されたことと同じ状況が生じているというべきである。

このように、政府と国会が憲法解釈を歪める立法をすることを違憲立法審査権を行使して止めることにこそ、裁判所の役割がある。政府と国会の行為を正当化する屁理屈を考えて合憲の結論を出すのでは、裁判所の存在意義はない。

(2) ところが、原判決は、さまざまな詭弁を弄して人事院勧告制度が憲法 28 条に基づく憲法上の要請であることを否定し、給与決定に関する国会の広範な裁量を認めた。しかし、人事院勧告制度の憲法上の位置づけを低くすればするほど、労働基本権制約の合憲性を基礎づける「代償措置」としての位置づけも低くなってしまふ。それは、結局のところ、従来 of 最高裁判例とは似て非なる判決といわざるを得ない。

原判決はまた、被控訴人が原審の最終盤で持ち出してきた「人事院勧告を尊重する基本的立場に立っていた」という真っ赤な嘘を事実として認定し、本件給与減額措置が憲法 28 条に違反しないと判断した。こんな判断が許されるのなら、裁判において証拠調べを行う意味はなくなってしまう。

憲法違反の立法に対して、今度こそ、裁判所が違憲立法審査権を正しく行使することを期待する。

## 第2 「我が国の厳しい財政事情及び東日本大震災の復興財源」は給与減額支給措置の必要性の根拠にはなり得ない

### 1 国家公務員の賃下げをしても財政事情は好転していない

(1) 本件給与減額支給措置の必要性について、被控訴人も原判決も、まず、我が国の厳しい財政事情を挙げる。これに対し、控訴人らは、これまで財政学の観点などから、我が国の財政事情が、本件給与減額支給措置をおこなわなければならないほどの厳しい状況にあるわけではないことを主張・立証してきた。一国の財政事情は、単純に国債残高の多寡や国債依存度によって評価できるものではないのである。

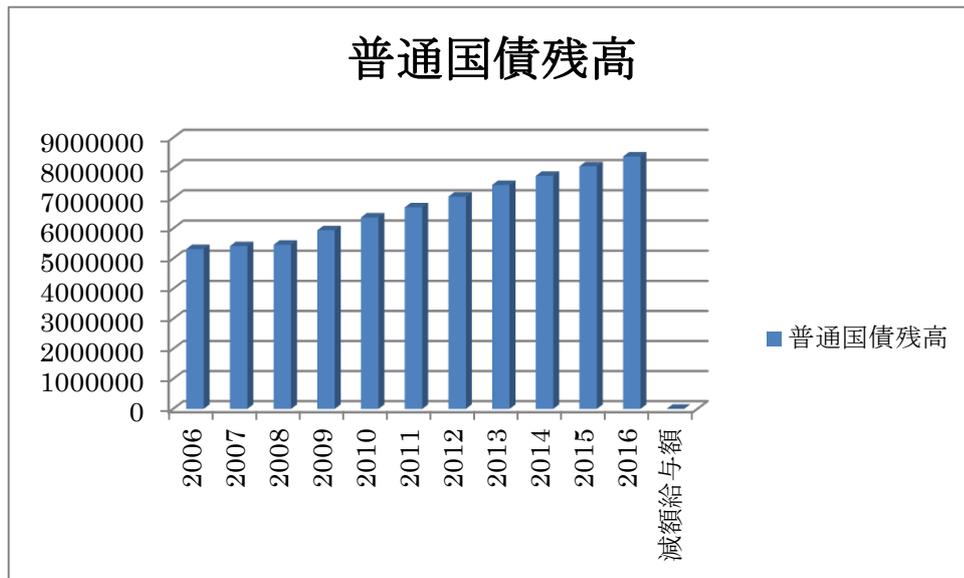
(2) しかし、仮に、国債残高の多寡を重視して財政事情を評価するとしても、本件給与減額支給措置は、国債残高の減少には何ら寄与していない。

すなわち、同措置が開始された平成24年4月の直前である同23年度末の国債残高は約670兆円であった。これほどの国債残高を抱えながら、年間約2900億円、しかも2年間に限定された本件給与減額支給措置が国債残高の減少に貢献するとは、その金額と期間を見るだけでも到底想定できない。

現実に、その後の我が国の国債残高は、同24年度末—約705兆円、同25年度末—約744兆円、同26年度末—約774兆円、同27年度末—約812兆円（ただし、補正後予算案に基づく見込み）と右肩上がりとなっている。同28年度末の国債残高も予算に基づく見込みでは約838兆円にもものぼる（甲136・「我が国の財政事情」4頁）。

本件給与減額支給措置が、国債残高の減少のためには全く意味をなさなかったのは、この結果から明らかである。

(3) また、公債依存度は平成24年以降減少傾向にあるが（甲136「我が国の財政事情」3頁）、しかし、これは単純に、平成21年以降の一般会計税収が増加したことによる（甲136「我が国の財政事情」2頁）。本件給与減額支給措置との関連性は全くない。

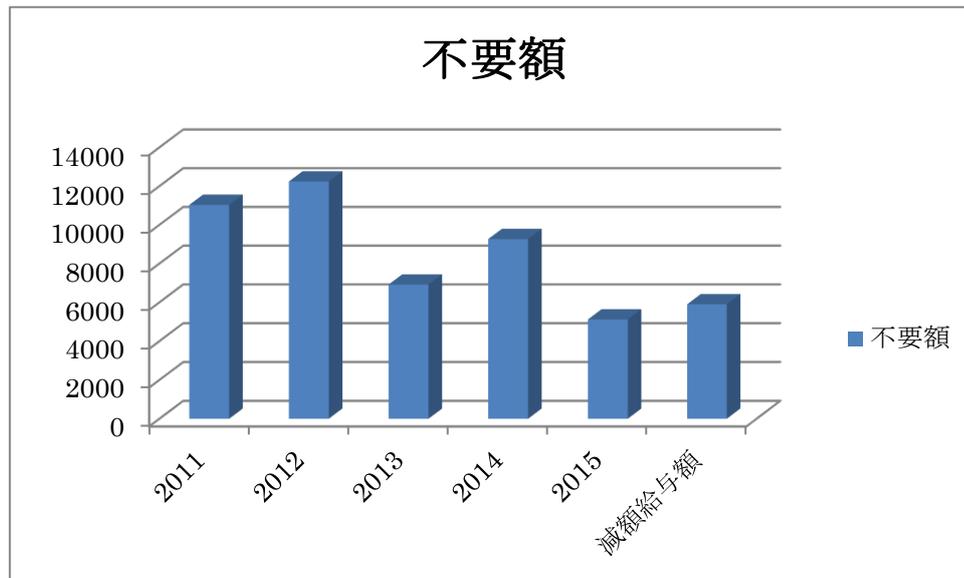


## 2 給与減額支給措置は東日本大震災の復興財源としても機能していない

(1) 本件給与減額支給措置が東日本大震災の復興財源としても機能していないことは、復興財源の現実の使途などの観点からこれまで主張・立証してきたが、改めて、端的に復興予算の「不要額」の多額さについて指摘する。

復興財源の予算に対する執行率は、平成23年度～同27年度にかけて60%～65%であり、執行されなかった残額は翌年へ繰り越されるもののほかは、不要額とされる。この不要額の金額は、平成23年度の1兆1034億円、同24年度の1兆2240億円、同25年度の6917億円、同26年度の9268億円、同27年度の5118億円（甲125、甲137「集中復興期間における復興関連予算の執行状況」）と、復興予算規模が縮小されるに応じて減少傾向にあるとはいえ、これまで合計4兆5000億円弱のものぼる。

本件給与減額支給措置の対象となった金額は、年間約2900億円、2年間でも約5800億円である。結局、この国家公務員の給与を減額して捻出された財源約5800億円は、合計約4兆5000億円弱にもなる不要額から見て取れるとおり、東日本大震災の復興のためには使用されなかったのである。



(2) このように、東日本大震災の復興財源の捻出のために、本件給与減額支給措置をおこなう必要性がなかったことは、政府が復興特別法人税を前倒しで廃止したことからも明らかである。

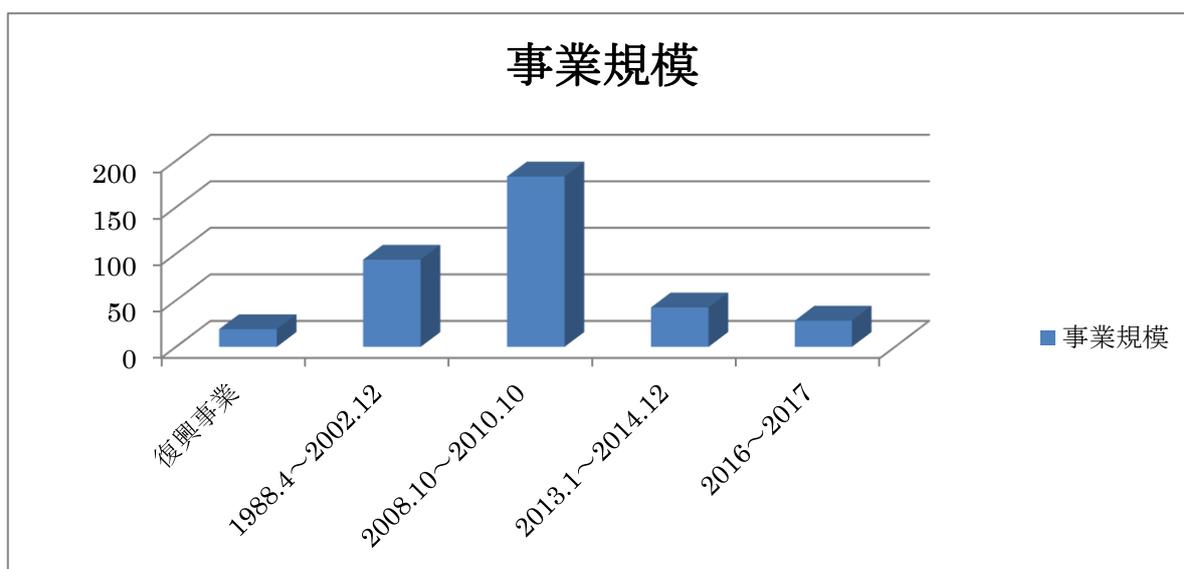
復興特別法人税は、やはり復興財源確保という必要性のために、当初は平成24年4月1日以降開始する事業年度から、同日以後3年を経過する日までの期間内の日に属する事業年度において、法人税に上乗せして課される予定であった。ところが、政府は、成長戦略の一環として、これを1年前倒しして廃止したのである。減税規模は8000億円程度とされる(甲73)。

このように、政府が、本件給与減額支給措置で捻出された2年間合計約5800億円を大きく越える8000億円規模の復興財源を、復興特別法人税の前倒し廃止という方法で放棄したことからも、本件給与減額支給措置が復興財源のために必要だったという論拠は到底認められない。

(3) そもそも、東日本大震災の復興事業は、国家公務員の労働基本権制約の実質的には唯一の代償措置である人事院勧告を無視するという異例の措置を講じてまで捻出することが必要なほどに「巨額」なものであったのか。この点も、過去の経済対策と比較すれば否定されることを控訴人らは主張・立証してきた。

すなわち、平成27年度末までの5年間の東日本大震災からの集中復興期間に実施すると見込まれた施策・事業の規模は19兆円程度(年平均3.8

億円程度)であった。これに対し、これを上回る事業規模の経済対策を我が国が行ってきたものを挙げると、平成10年4月～同14年12月までの93.7兆円、同20年10月～同22年10月までの183.9兆円、同25年1月～同26年12月までの42.3兆円といったものがある(甲112・10頁)。さらに、今年8月には、政府は、事業規模28.1兆円の経済対策を閣議決定している(甲138・日経新聞記事)。



しかしながら、平成20年10月からのリーマンショックを受けての経済対策を含め、これらのいずれの際にも、その財源の捻出のために、人事院勧告を無視して給与減額支給措置をおこなうという議論がおこなわれたことはない。必要に応じて増税や公債の発行などにより財源を確保したのであり、東日本大震災の復興事業のための財源確保のみを特別視して、あえて人事院勧告を無視して給与減額支給措置を行わなければならない必要性は何もないのである。

### **第3 給与減額立法は判例違反—原判決の「政府は人事院勧告を尊重する姿勢を示していた」との判示は事実誤認—**

#### **1 全農林昭和57年人勧凍結反対闘争事件最高裁判決の判示**

過去、政府によって人事院勧告を無視したことが憲法に違反するかどうかを判断した判決は、唯一、全農林昭和57年人勧凍結反対闘争事件最高裁判決（最高裁平成12年3月17日判決、以下「昭和57年判決」という）だけである。

判決は、①政府は、人事院勧告を尊重するという基本姿勢を堅持し、将来もこの方針を変更する考えはなかったものであること、②昭和57年当時の国の財政は、前年度の約2兆5000億円の決算不足分の問題、6兆円にもものぼると見られた当年度の歳入不足の問題等困難な問題を抱える未曾有の危機的な状況にあったこと、③そのため、やむを得ない極めて異例の措置として同年度に限って人事院勧告の不実施を決定したことの3つを理由に挙げて、「昭和57年度に限って行われた人事院勧告の不実施をもって直ちに、公務員の争議行為等を制約することに見合う代償措置が画餅に等しいと見られる事態が生じたということとはできない」と判示している。

本件給与減額支給措置が合憲か違憲かの判断に当たっては、この昭和57年判決に照らして判断されなければならないことは言うまでもない。つまり、第一に、政府は、人事院勧告を尊重するという基本姿勢を堅持し、将来もこの方針を変更する考えはなかったものであったかどうか、第二に、給与改定・臨時特例法制定当時の国の財政は、未曾有の危機的な状況にあったかどうか、第三に、やむを得ない極めて異例の措置として同年度に限って人事院勧告の不実施を決定したかどうか、ということで判断されなければならないということである。

#### **2 「政府は人事院勧告を尊重する姿勢を示していた」との判示は事実誤認**

原判決は、「国会が、国家公務員について、人事院勧告や民間準拠原則に基づかず、給与減額支給措置の立法をすることが一義的に許されていないと解することはできない」とする一方で、「ただし、（中略）当該立法について必要性がなく、又は、人事院勧告制度がその本来の機能を果たすことができないと評価すべき不合理な立法がなされた場合には、立法府の裁量を超えるものとして当該法律が憲法28条に違反する場合があります」というべきである」（原判

決 77 頁) とした上で、本件給与減額支給措置が不合理ではない理由の一つに、昭和 57 年判決が判示した政府の人事院勧告尊重姿勢を挙げている。

つまり、「政府としても本件給与減額支給措置を極めて異例の措置と位置づけ、今後とも人事院勧告を尊重していく姿勢を示し、また、給与改定・臨時特例法の審議において、同法を提出した国会議員らも同様の認識を示していた」(原判決 85 頁) としているが、この判示は、以下に示すとおり、政府は今後とも人事院勧告を尊重する姿勢を示してはならず事実誤認である。

したがって、本件給与減額支給措置は、昭和 57 年判決がいう「政府は、人事院勧告を尊重するという基本姿勢を堅持し、将来もこの方針を変更する考えはなかったもの」ではなく判例違反の立法であり、憲法 28 条違反である。

#### ①「平成 23 年通常国会に提出する給与法案について 御相談資料(平成 23 年 4 月 19 日)」(甲第 91 号証)の記述

「平成 23 年通常国会に提出する給与法案について 御相談資料(平成 23 年 4 月 19 日)」(甲第 91 号証)は、控訴人が情報公開請求で総務省から入手した書証であり、文書の内容等から、給与臨時特例法案を国会提出するに当たって、総務省が内閣法制局に相談した際の文書と思われる。

そこでは、「全農林 57 年人勧凍結反対闘争事件の東京高裁判決においては、昭和 57 年度人事院勧告の不実施について、「政府は、人事院勧告を尊重するという基本方針を堅持し、将来もこの方針を変更する考えはなかったものである」ことが認められ、これが、このときの人勧凍結を違法不当なものとしないう要素の一つとなっていたと考えられるが、」とした上で、「今般検討している給与減額支給措置は、本通常国会に、自律的労使関係制度を措置し、人事院勧告制度を廃止する内容の法案を提出することを前提に、同法が施行されるまでの間も、(中略)人事院勧告に基づかずに措置するものとして考えている」として、今回行う給与減額支給措置は、もともと政府として、「人事院勧告を尊重するという基本方針を堅持し、将来もこの方針を変更する考えはなかったものである」とする昭和 57 年判決とは異なるものであることを自認しているのである。

#### ②「給与交渉に備えての想定問答」(甲第 92 号証)の記述

2011 年 5 月当時、総務省が作成した「給与交渉に備えての想定問答」

(甲第92号証)では、「問2 25年度までの措置としている根拠如何」に対する回答として、「25年度以降は、国家公務員制度改革により自律的労使関係制度に本格的に移行し、労使交渉を通じた給与改定が実現する予定であることから、今回の措置については25年度までを一括して対象としているものである」としている。

つまり、政府は、25年度以降は自律的労使関係制度に移行することを前提に考えていたということであり、政府として、「人事院勧告を尊重するという基本方針を堅持し、将来もこの方針を変更する考えはなかったものである」とは到底言えない。

### ③政府は、給与改定・臨時特例法成立後も自律的労使関係制度への移行を追求

政府は、2012年2月29日に給与改定・臨時特例法を成立させた以降も、2014年4月から自律的労使関係制度へ移行すべく、2012年8月31日、衆議院内閣委員会で法案の趣旨説明を行い審議に入ろうとした。

これは、政府が、給与臨時特例法案を国会提出するに当たって、連合・公務員連絡会に対して、自律的労使関係制度への移行法案との同時提出、同時成立を約束したことから行われたものであり、政府は、あくまでも自律的労使関係制度への移行を目指していたことの表れである。このことも「政府は、人事院勧告を尊重するという基本方針を堅持し、将来もこの方針を変更する考えはなかったものである」とする昭和57年判決とは異なるものである。

以上のとおり、政府は、給与臨時特例法案の国会提出に当たっても、また、給与改定・臨時特例法の成立以降も、「人事院勧告を尊重するという基本方針を堅持し、将来もこの方針を変更する考えはなかったものである」とは到底言えるものではない。

原審において、平山証人は、「今回の立て方は、いずれにしても人事院勧告制度を一時的に凍結して、特別な異例の措置をとるという意味での位置づけにしておりますので、人事院勧告は尊重するというのは根底にあるということでございます」(平山証人調書P55)と証言したが、その証言には何ら根拠はなく、偽証の疑いさえ抱かざるを得ない。本件給与減額支給措置は、判例に違反した立法であり、憲法28条違反である。

## 2 原判決が認定した事実は「人事院勧告軽視」を裏付けている

さらに、原判決自身も、「立法内容の合理性（人事院勧告制度が本来の機能を果たすことができないと評価すべき不合理な立法といえるか）」の判断において、その実態を「給与改定・臨時特例法に基づく給与減額支給措置と本件人事院勧告の内容とを比較するならば、上記支給措置の内容が、2年間にわたり、減額率が本件人事院勧告の内容を大きく超える平成7.8%であるという点において、本件人事院勧告の内容とは乖離している。そして、その大きな減額幅は、国家公務員に予想外の打撃を与え、個々の国家公務員においては著しい打撃を与える場合もあり得る（甲70の1ないし370、原告野田和弘、同瀧本守、同濱本一夫、同五味川和順、同山口大吾、同西原実、同白川博子、同正木洋、同木村寿久、同杉山佳幸各本人尋問の結果）ところである。」（83～84頁）とし、「2年間にわた（り）」、「（人事院勧告）を大きく超える」減額率を問題視する評価をしている。かかる原判決の実態把握・評価は、明らかに人事院勧告の尊重を否定する評価である。しかしながら、原判決は、最後には「2年間に限定されたもの」などと、突然何の理由もなく、前述の「2年間」という期間の評価を逆転させ、かつ「（人事院勧告を）大きく越える」と評していた減額率についても、「減額率が著しく高いものであればともかく」とこれまた突然の評価逆転を行っている（84頁）。また、原判決は、全く理由なく「人事院は設立以来数十年という長い期間にわたって極めて重要な機能を果たしてきており、今後も果たすことが期待されている」と前述の人事院勧告軽視の評価を逆転させている（84～85頁）。この点、たしかに、原判決は、その間に、若年層への配慮等の理由づけを何点かあげてはいるが（なお、その当否については否定されるべきはすでに主張している）、なんら、最初に述べた評価の逆転に繋がる説明はない。

このように、原判決自身が認定した事実を踏まえれば、本件給与減額支給措置が人事院勧告を尊重するものとは到底いえないことは明らかであり、それを否定するだけの理由づけは何ら示されていないのである。

## 第4 団体交渉権侵害に基づく給与改定・臨時特例法の違憲・無効

### 1 政府の交渉態度の違憲・違法性

人事院勧告に基づかない本件給与減額支給措置は、政府自身が2013年4月19日付「ご相談資料」で認めるとおり「極めて異例の措置」であった（甲91）。その結果、「憲法上の問題が生ずるおそれがあるものとする」として、「職員団体と真摯に話し合い、当該措置の必要性や内容の妥当性などについて十分に説明を行う必要がある」と「ご相談資料」に明記していた。そして、「給与交渉に備えての想定問答」（甲92）問25で、違憲の指摘に対する回答も用意しており、5月31日には更に詳しい憲法上の疑義についての「想定問答」まで作成していた（甲90の1）。

このように、違憲と指摘されており政府もそれを自覚していた以上、政府の側にこそ、憲法上の疑義について説明を尽くすべき義務があった。

ところが、政府の交渉態度は不誠実極まりないものであった。

原判決は、この「異例性」を無視し、通常の政府と職員団体との交渉の範疇でしか検討していない点に、その誤りの源泉がある。

#### (1) 給与臨時特例法案についての政府の態度

ア 原判決は、交渉打ち切りに至った「主な原因は、給与臨時特例法案が違憲であるかどうかという点に関して両者の間に基本的な見解の相違があることによると考えられる」として（89頁）、政府の交渉打ち切りを擁護する。

しかし、政府自身が「憲法上の問題が生ずるおそれがある」と認める以上、国家公務員労働者の利益を代表する控訴人国公労連が、これを違憲であるというのは当然である。政府の側にこそ、憲法上の疑義について説明を尽くすべき義務があったのであり、憲法違反の疑念を払拭したかどうかは団体交渉義務を尽くしたか否かについての評価の基準とされるべきであった。

ところが、政府は、国公労連に対して、当時の想定問答（甲90の1：2011年5月11日付）に記載されている説明（たとえば「臨時特例であり、これをもって代償措置の制度が本来の機能を営んでいないとはいえないと評価できる」）すら、当時行っていなかった。代償措置との言葉は交渉において使われていないのである（乙4の6、甲6：6月2日の交渉概要）。むしろ「給与法定主義に基づいて最終的には国会でご判断頂くことになるので

、担保は取られている」との発言をしており（乙4の6）、人事院勧告を軽視している姿勢が露わであった。

本件給与減額支給措置が違憲の疑いを拭うことのできない点として、給与臨時特例法案の国会提出が2011年の人事院勧告の前であったこと、減額期間が2年間であるために2013年の給与についても人事院勧告を全く踏まえないものとなることの二重の意味で国公法28条、64条、67条が規定する人事院勧告の給与法に対する前置が履行できないことである。ところが、政府はこの点について、控訴人国公労連との協議はおろか全く説明すら行わなかったのである。

イ さらに、2011年5月から6月にかけての給与臨時特例法案に関する交渉においては、政府は、ホームページでも見ることができる4枚のペーパー「我が国の財政事情」（一般会計歳出、一般会計税収、公債発行額、公債依存度、対GDP比が記載されたもの）、「公債残高の累増」（グラフ）、「政府推進指針～日本の再生に向けて～」、「財政運営戦略（平成22年6月22日閣議決定）（抄）」（乙4の3・5枚目以下）を説明資料として交付したのみであり、およそ説明責任を果たしたものとは言えない。

ウ 加えて重大なのは、政府が与党たる民主党の支持母体である連合傘下の公務員連絡会と先行交渉・先行妥結を行うという組合差別を行い、控訴人国公労連とは妥結することを予定せず、決裂前提の決裁文書（5月25日付「国家公務員の給与減額支給措置について」（甲88））を予め起案し、交渉開始から半月程度の6月2日には交渉を打ち切り、6月3日の閣議で決定して法案を国会に提出してしまったことである。

自らの支持母体とは先行妥結するが、そうでない組合とは妥結する気がもともとなく交渉を打ち切るというのは、あからさまな組合差別の不当労働行為に他ならない。

エ こうした政府の団体交渉態度は「極めて異例の措置」の場合に求められる団体交渉義務を尽くしたものとは言えず、そのことによる控訴人らの団結権の侵害は重大である。

## （2）給与改定・臨時特例法についての団結権侵害

本件給与減額支給措置の直接の根拠となった議員立法たる給与改定・臨時

特例法については、控訴人国公労連と政府の間で全く交渉がなされていないことについては争いがない。

この点について、被控訴人は、議員立法の場合、事前に職員団体と交渉できないのは当然であり、そのことをもって団体交渉権の侵害とするならば、給与法について議員立法ができないことになり、国会の最高機関性を害するとする。

しかし、国会は人権を侵害する手続によって立法をなし得ないことは言うまでもない。

当該立法の手続が憲法28条に違反するならば、法律に特段の規定が無くても、そのような立法はなし得ないというべきである。

この点につき、原判決は、①給与改定・臨時特例法が給与臨時特例法案と本質的には異ならないから、給与臨時特例法案の際の団体交渉で足りるとし、②国会において、控訴人国公労連委員長を参考人として質疑をしたことをもって、団体交渉の代替となるとも判示した（92頁）。

しかし、①については、想定問答にも団体交渉記録にも明記された自律的労使関係制度との同時成立をめざす（甲92：問26、乙4の5：3頁）、地方公務員に波及させないとの言明（乙4の6：2～3頁）に反する三党合意（乙10）のもとで議員立法をなした点で、両法案が異ならないとは言えないから、別途の交渉が必要である。また、②については、国会における参考人質疑は、国会審議と立法のために参考人としての意見を述べるものであって、控訴人国公労連が組合員の要求の実現のために国から説明を受けてなす交渉とは、その目的も役割も全く異なる。

よって、給与改定・臨時特例法の制定にあたって国は、控訴人国公労連と何の交渉もしておらず、控訴人国公労連およびその組合員の団体交渉権が侵害されたことは明らかである。

## **2 憲法28条の保障は国家公務員にも及ぶことへの原判決の無理解**

それにも拘わらず、原判決が、本件給与減額支給措置に関する団体交渉権の侵害を認めなかったのは、前述した異例の措置であるとともに、憲法28条の保障が国家公務員にも及ぶことへの無理解があったためである。

即ち、憲法28条は「勤労者の団結する権利及び団体交渉その他の団体行動

をする権利は、これを保障する」と規定する。ここでいう「勤労者」には国家公務員も含まれる。全農林警職法事件判決はそのことを明記している。

ところが、原判決は、国家公務員の団体交渉権について、憲法28条から説き起こすのではなく、国公法108条の5第1項に規定する「国の職員団体の交渉申し入れに応ずべき地位」から論じている。そして、同条項を根拠として「私企業におけるような団体協約を締結する権利までは認められないものの、原則的にはいわゆる団体交渉権が認められている」と判示している（86頁）。これが、政府の団体交渉義務に「一定の限界」をもうけるといふ、原判決の誤りの根源である。公務員の団体交渉権について、憲法上の根拠を曖昧にし、立法政策レベルの問題と混同させる記載となっている。

### 3 勤務条件法定主義を根拠とする「団体交渉義務の限界」の誤り

#### (1) 国会による民主的統制と労働協約締結は矛盾しない

さらに、原判決は「実際問題としても、国家公務員で組織する職員団体とその使用者たる国との間で、国家公務員の勤務条件について、国会による民主的統制を全く排除し、団体交渉を通じて労働協約を締結することにより決定していくというようなことは、現行法上、認められていない」と判示した（87頁）。しかし、団体協約を締結する権利までは認められないというのは、立法政策レベルの問題であって、憲法上の禁止ではない。だからこそ、現業国家公務員には労働協約締結権が認められていたし（かつての公共企業体等労働関係法8条）、給与臨時特例法案と同時に国会に提出された自律的労使関係法案では、一般職国家公務員への労働協約締結権の付与が盛り込まれていたのである。

この立法政策レベルの労働協約締結権の不存在をもって、憲法上の団体交渉義務の限界を設けるのは背理である。

よって、立法政策上、国家公務員の職員団体が労働協約締結権を有しないとしても、それが憲法上の団体交渉権の保障を低下させ使用者の交渉態度が不誠実であってよいとする根拠とはならない。

さらに、この判示は、極端な例を挙げて全否定する、典型的な詭弁である。控訴人らは「国会による民主的統制を全く排除」することなど求めてはいない。勤務条件法定主義のもと、国会の民主的統制を及ぼしながら、それと

両立する形で団体交渉を通じて労働協約を締結することは可能である。前述した現業国家公務員についての法制も然り、まさに自律的労使関係法案もそうであった。現に、都道府県においては、勤務条件条例主義のもとで、人事委員会の勧告の枠内で、労使の確認がなされている。

そもそも、勤務条件法定は、交渉の結論には影響を与えるが、だからといって交渉過程が不誠実であって良いものとはならないのである。

従って、原判決が結論として導いた「給与の改定について、国家公務員について団体交渉権が認められ、政府として団体交渉に応じる義務があるとしても、果たされるべき団体交渉義務の内容としては、勤務条件法定主義の観点から一定の限界がある」との判示は、前提が詭弁であるため、論理に飛躍があり、理由不備と言わざるを得ない。

また、仮に「一定の限界がある」ことを一般に認めたとしても、「一定の限界」というのは余りに漠然としており基準として不適切である。本件のような代償措置たる人事院勧告に基づかない「極めて異例」な給与減額の場合、その限界は誠実な交渉を保障する方向で拡大するのであって、前述したような明らかに不誠実な交渉や団体交渉の不存在をも認めるものとは到底考えられない。

## (2) 勤務条件法定主義による団体交渉権制限の誤り

勤務条件法定主義について、原判決は「憲法は、国民主権、議会制民主主義の下、国家公務員の勤務条件が法律ないし予算により定められることを予定している」ことであると判示した。

しかし、まさに「予定している」のみであって、憲法が明文でどのようなレベルまで勤務条件を法定しなければならないかを規定している訳ではない。そのことから、勤務条件法定主義が、国家公務員の団体交渉権という憲法上の権利を制約し、政府の団体交渉義務に一定の限界をもうける根拠とはならないのである。

そもそも、国民主権・議会制民主主義によっても侵害されないように基本的人権の尊重を憲法は規定しているのである。そのため、国家公務員についても、国民主権・議会制民主主義の観点からの労働基本権制約の代償措置として人事院勧告制度が設けられていた。この人事院勧告に基づかずに給与減

額がなされた本件の場合、政府は職員団体との交渉に際して、民間以上の誠実な団体交渉をなすことが求められるというべきである。

### (3) 国民主権に基づく説明義務

国民主権の観点からも、むしろ政府には誠実な交渉義務が求められるというべきである。国民主権は、選挙や議会制民主主義を通じてのみ実現されるものではない。情報公開法1条は「国民主権の理念にのっとり、行政文書の開示を請求する権利につき定める等により、行政機関の保有する情報のいっそうの公開を図り、もって政府が有するその諸活動を国民に説明する責任が全うされるようにするとともに、国民の的確な理解と批判の下にある公正で民主的な行政の推進に資することを目的とする」と規定している。

国家公務員は、本件給与減額に直接利害を有する国民である以上、それについて十分な資料・根拠に基づく説明を求めるのは当然であり、その的確な理解と批判のもとでこそ、公正で民主的な行政の推進が図れるのである。

よって、国家公務員と政府との団体交渉においては、民間と同等以上の誠実な交渉がなされなければならない。そうでなければ、国家公務員は非国民であるということになり、およそ憲法に適合しない。

## 4 結論

以上によれば、給与臨時特例法案の国会提出から給与改定・臨時特例法制定に至る立法過程自体が、「極めて異例の措置」である人事院勧告に基づかない給与減額交渉において政府に求められる交渉義務に違反しており、控訴人らの団結権を侵害したと言えるので、給与改定・臨時特例法自体が違憲無効とすべきである。

少なくとも、政府の団体交渉態度は、「極めて異例の措置」に対応したものではないから、国公法108条の5違反であって、控訴人国公労連およびその組合員である控訴人個人々々に対する国賠法上の損害賠償責任は免れない。

以上